Соколов
Учредит.
собрание

Пг., 1917.

2 экз.

ИМЛ—Библиотека
ГИ135
С673

342
С-59

К. Н. Соколовъ.

ГИ135
С673

УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНІЕ.

06942

Изданіе Партіи Народной Свободы.

Цѣна 20 коп.

ПЕТРОГРАДЪ.
Тип. Т-ва п. ф. «Эл.-Тип. Н. Я. Стойковой» Знаменская, 27.
1917.

ГИ135
С673 Р

К. Н. Соколовъ.

УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНІЕ.

Изданіе Партіи Народной Свободы.

6642
342
С-59
Р. А. К.
№ Wch.
№ Inw.
2ой экз.

ПЕТРОГРАДЪ.
Тип. Т-ва п. ф. „Эл.Тип. Н. Я. Стойковой", Знаменская, 27.
1917.

К
П 84

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

ГИ135
С673Р

1100/28
92586 У

Учредительное Собраніе.

I.

Понятіе учредительной власти.

Всякій, сколько нибудь постоянный союзъ людей нуждается въ извѣстныхъ правилахъ, которыя опредѣляли бы его составъ, характеръ его дѣятельности и устройство органовъ, выражающихъ его волю и уполномоченныхъ выступать отъ его имени. Поэтому всякое частное общество,—будь-то профессіональный союзъ, политическая партія или хотя бы спортивный кружокъ,—обязательно имѣетъ свой уставъ, который можетъ быть названъ его «основнымъ закономъ», его «конституціей». Тѣмъ болѣе конституція неизбѣжно присуща государству, какъ союзу, обладающему высшею властью и осуществляющему, по истинѣ, всеобъемлющія задачи. Дѣйствительно, у всякаго организованнаго государства обыкновенно имѣется конституція, то есть особый законъ, излагающій основныя начала его устройства и носящій названіе основного, или фундаментальнаго, или конституціоннаго закона, или статута, или хартіи. Прихо-

дится иногда слышать, что въ Англіи,—этой образцовой странѣ конституціонализма,—нѣтъ конституціи. Но это нужно понимать только въ томъ смыслѣ, что въ Англіи нѣтъ одного конституціоннаго документа съ исчерпывающимъ содержаніемъ. Однако, и въ англійскомъ государственномъ правѣ несомнѣнно можно выдѣлить въ особую группу нѣкоторую совокупность писанныхъ законовъ и неписанныхъ обычаевъ, которые имѣютъ основное значеніе для англійскаго государственнаго строя и, въ своемъ цѣломъ, образуютъ конституцію Англіи.

Уже въ жизни частнаго общества наглядно сказывается преимущественная, господствующая сила устава по сравненію съ прочими, исходящими отъ органовъ общества распоряженіями текущаго, «обыкновеннаго» характера. Органы общества считаются дѣйствительно выражающими его волю, если они устроены согласно уставу. Должностныя лица общества считаются законными его представителями постольку, поскольку они дѣйствуютъ въ предѣлахъ предоставленныхъ имъ уставомъ полномочій. Всякая противоуставная дѣятельность ихъ, всякое уклоненіе отъ цѣлей общества, указанныхъ въ уставѣ, всякое нарушеніе формъ, уставомъ предписанныхъ, вызываетъ со стороны членовъ общества неодобреніе и протестъ. У всѣхъ имѣется отчетливое представленіе, что общество можетъ правильно работать только при условіи соблюденія всѣми, и рядовыми его членами, и лицами, облеченными какими либо общественными полномочіями, правилъ, предусмотрѣнныхъ въ уставѣ.

Такъ и въ жизни государства всѣми непререкаемо признается преобладающая сила основного, или конституціоннаго закона по отношенію ко всѣмъ другимъ проявленіямъ государственной власти. Вся организація современныхъ государствъ приспособляется къ тому, чтобы въ государственной жизни было обезпечено господство права. Для этого среди «обыкновенныхъ» властей государства устанавливаются опредѣленныя взаимоотношенія. Власть правительственная и власть судебная подчинены закону, онѣ подзаконны. Органы правительства осуществляютъ свою дѣятельность по удовлетворенію государственныхъ потребностей въ предѣлахъ законовъ. Судъ рѣшаетъ спорные вопросы права въ соотвѣтствіи съ закономъ. Иными словами, законодательная власть является высшей по отношенію къ власти правительственной и судебной. Только такія государства, въ которыхъ признано и обезпечено верховенство закона по отношенію къ правительству и суду, отвѣчаютъ идеѣ правового государства. Но на законадательной власти лѣстница государственныхъ властей не останавливается. «Обыкновенный» законъ, государствующій надъ управленіемъ и судомъ, въ свою очередь, склоняется передъ конституціей. Устройство органовъ, осуществляющихъ законодательную власть, опредѣляется конституціоннымъ закономъ. Органы эти въ своей дѣятельности обязаны сообразоваться съ конституціей. Издаваемые ими «обыкновенные» законы не могутъ противорѣчить конституціи. Конституціонный законъ можетъ быть отмѣненъ или замѣненъ только конституціоннымъ же закономъ. Если незаконныя распоряженія правитель-

ства и незаконныя постановленія суда вызываютъ неодобреніе и протестъ, то аналогичное отношеніе вызываетъ къ себѣ и анти-конституціонное законодательство. Только полное и безпредѣльное верховенство конституціи завершаетъ и упрочиваетъ правовой порядокъ въ государствѣ.

Такъ, на-ряду съ понятіемъ «обыкновеннаго» закона и «законодательной» власти само собою возникаетъ понятіе закона «конституціоннаго» и власти «учредительной», которая полномочна устанавливать, пересматривать и измѣнять конституцію. Еще въ древнемъ Римѣ говорили о власти, которая имѣетъ право rem publicam constituere, то есть устанавливать государственный порядокъ. Такъ, въ средніе вѣка сложилось представленіе о договорѣ между отдѣльными элементами государства, который является источникомъ «фундаментальнаго», или основного законодательства. Такъ въ эпоху Великой Французской Революціи окончательно возобладало ученіе объ «учредительной» или «установительной» власти, исходящей непосредственно отъ народа, и по отношенію къ которой всѣ прочія власти являются «учрежденными» или «установленными».

Понимаемая въ этомъ самомъ широкомъ смыслѣ слова учредительная власть имѣется во всякомъ государствѣ, и съ этой точки зрѣнія всякое государство имѣетъ свой основной законъ или конституцію. Конституція есть у каждой изъ тѣхъ немногихъ непосредственныхъ демократій Швейцаріи, въ которыхъ самъ народъ на такъ-называемой Landsgemeinde утверждаетъ свои конституціонные законы. Но и русская абсолютная монархія со времена составленія

Свода Законовъ въ 1832 году и до 1906 года имѣла свои основные законы, или свою писанную конституцію. Однако, слово конституція обыкновенно употребляется не въ этомъ широкомъ, а въ другомъ, болѣе тѣсномъ смыслѣ. Подъ конституціей обыкновенно разумѣютъ не всякій основной законъ, устанавливающій какой бы то ни было государственный порядокъ, а только такой основной законъ, который въ той или иной степени привлекаетъ народъ къ участію въ отправленіи государственной власти. Въ этомъ болѣе тѣсномъ и точномъ смыслѣ слова конституціей называется законъ, устанавливающій въ государствѣ основныя начала свободнаго, правового, или конституціоннаго строя. Поэтому учредительная власть и приводится въ движеніе и конституціи въ государствѣ издаются по общему правилу тогда, когда происходитъ государственный переворотъ или кризисъ, и несвободныя формы государственнаго устройства уступаютъ мѣсто свободнымъ, или конституціоннымъ.

Конституція устанавливаетъ основныя начала свободнаго государственнаго строя. «Основныя начала»—это, конечно, растяжимо, и поэтому не существуетъ какихъ либо незыблемыхъ правилъ, указывающихъ, что должно и что не должно включаться въ составъ конституціоннаго закона. На практикѣ въ различныхъ государствахъ Европы и Америки имѣются и очень краткія и очень подробныя конституціи. Напримѣръ, современная французская конституція представляетъ собою совокупность трехъ небольшихъ конституціонныхъ законовъ, изданныхъ въ 1875 году и дополненныхъ въ 1884 году. Постановленія этихъ законовъ

довольно отрывочны и сводятся къ характеристикѣ лишь немногихъ основныхъ чертъ устройства высшихъ органовъ государства и ихъ взаимоотношеній. Напротивъ, конституціи отдѣльныхъ кантоновъ Швейцаріи, несмотря на то, что онѣ предназначаются для государствъ незначительныхъ по объему и элементарныхъ по своему усройству, весьма подробны. Въ нихъ даются обстоятельныя указанія не только на организацію центральныхъ властей, но и на организацію мѣстныхъ, низшихъ органовъ управленія и суда. Еще дальше идутъ конституціи отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки. Въ стремленіи своемъ сдѣлать возможно большую часть законодательства недосягаемой для покушеній со стороны парламента, населеніе этихъ штатовъ вноситъ въ свои конституціи цѣлый рядъ постановленій очень спеціальнаго и второстепеннаго характера. Нѣкоторыя изъ этихъ конституцій распухаютъ такимъ образомъ до размѣровъ небольшихъ книжекъ.

Но несмотря на такое разнообразіе конституцій по содержанію, въ общемъ можно всетаки намѣтить категоріи тѣхъ постановленій, которыя по своему существу подходятъ для включенія ихъ въ конституціонный законъ. Рѣшающимъ обстоятельствомъ являются здѣсь обыкновенно историческія условія, при которыхъ издается данная конституція. Если конституція нормально издается при переходѣ къ новому государственному порядку, то естественно, что въ нее включается то, что для этого порядка особенно характерно. Нѣтъ основаній включать въ конституцію правила объ организаціи какой нибудь мелкой земской единицы или низ-

шихъ инстанцій полицейской власти. Но естественно и правильно, чтобы въ констутиціонномъ законѣ нашли себѣ мѣсто, наряду съ общей характеристикой государственнаго строя, правила объ организаціи органовъ законодательства, высшихъ органовъ управленія и высшихъ органовъ суда. Такъ какъ переходъ къ свободному строю обыкновенно бываетъ связанъ съ провозглашеніемъ началъ гражданскаго равноправія и гражданской свободы, то естественно, чтобы и правила, обезпечивающія эти начала, нашли себѣ мѣсто въ основномъ законѣ. Наконецъ, для характеристики государственнаго порядка существенно важно, есть ли данное государство единое или сложное цѣлое, построено ли оно на началахъ централизаціи или на принципѣ болѣе или менѣе широкой самостоятельности отдѣльныхъ его частей. Всѣ эти вопросы также должны быть отнесены къ разряду конституціонныхъ, и найти свое разрѣшеніе въ конституціи.

Практически вопросъ о томъ, что заслуживаетъ санкціи учредительной власти и занесенія въ конституцію, рѣшается такимъ образомъ каждый разъ въ зависимости отъ условій времени и мѣста. Конституціонные законы Третьей Французской Республики не содержатъ въ себѣ ни слова ни о гражданскомъ равенствѣ, ни о гражданскихъ свободахъ. Но легко понять, почему Франція можетъ позволить себѣ роскошь такой конституціонной «экономіи». Начала равенства всѣхъ гражданъ передъ закономъ и начала незыблемости правъ гражданской свободы прочно усвоены правосознаніемъ французскаго народа еще со временъ Великой Революціи. Они предлагаются съ тѣхъ поръ неизмѣнно

дѣйствующими и не нуждающимися въ подтвержденіи. Напротивъ, столь же понятно, что народъ, только что вышедшій изъ режима безправія и несвободы, всегда стремится къ провозглашенію, при переходѣ къ новому порядку, этихъ основныхъ началъ свободнаго строя. То же самое справедливо и по отношенію къ другимъ возможнымъ частямъ конституціи. Въ конституцію естественно и желательно включать то, что въ силу условій жизни данной страны въ данную минуту ея существованія представляется важнымъ закрѣпить въ качествѣ основного начала ея государственнаго строя въ ея основномъ, или конституціонномъ законѣ.

II.

Формы осуществленія учредительной власти.

Именно потому, что въ конституціи излагаются самыя главныя, основныя начала государственнаго строя, повсемѣстно наблюдается стремленіе дѣлать конституціонные законы, по возможности, устойчивыми. Для того, чтобы сообщить имъ особую прочность и предохранить ихъ отъ легкомысленныхъ и поспѣшныхъ измѣненій, ихъ отличаютъ отъ обыкновенныхъ законовъ не только по содержанію, но и по формѣ. Достигается это тѣмъ, что для изданія и измѣненія конституціонныхъ законовъ, вводится особый порядокъ, болѣе сложный и затрудненный, чѣмъ тотъ, въ ко-

торомъ издаются обыкновенные законы. Такимъ образомъ, либо наряду съ органами законодательной власти создаются особые органы учредительной власти, либо для органовъ обыкновеннаго законодательства въ тѣхъ случаяхъ, когда они занимаются законодательствомъ конституціоннымъ, предписываются спеціальныя, затрудненныя формы дѣятельности. Было бы невозможно перечислить всѣ формы осуществленія учредительной власти, которыя наблюдаются въ различныхъ современныхъ государствахъ. Но среди этихъ государствъ можно намѣтить нѣсколько группъ, изъ которыхъ каждая характеризуется своеобразнымъ типомъ учредительнаго законодательства.

Къ первой группѣ можно отнести тѣ государства, въ которыхъ порядокъ учредительнаго законодательства отличается отъ порядка законодательства обыкновеннаго просто нѣкоторыми техническими подробностями. Напримѣръ, въ Австріи для измѣненія конституціонныхъ законовъ требуется только, что бы конституціонный законопроектъ сбсуждался въ палатѣ депутатовъ при наличности половины общаго числа ея членовъ и былъ принятъ въ сбѣихъ палатахъ большинствомъ двухъ третей голссовъ. Въ Пруссіи конституціонный законъ принимается въ общемъ законодательномъ порядкѣ съ тѣмъ лишь отличіемъ, что въ каждой палатѣ онъ долженъ быть принятъ дважды съ промежуткомъ между голосованіями въ 21 день. Во Франціи вопросъ о пересмотрѣ конституціонныхъ законовъ рѣшается, прежде всего, каждой палатой въ отдѣльности; затѣмъ, если палата депутатовъ и сенатъ сходятся другъ съ другомъ

на томъ, что нужно пересмотрѣть конституцію, обѣ палаты выѣзжаютъ въ Версаль и объединяются въ національное собраніе, которое простымъ большинствомъ и рѣшаетъ вопросъ о пересмотрѣ конституціи.

Есть и такія государства, въ которыхъ свойственный имъ порядокъ осуществленія учредительной власти находится въ непосредственной связи съ историческими условіями возникновенія ихъ конституціи или съ особенностями ихъ внутренняго строенія. Такъ, въ Россіи, въ думскомъ періодѣ ея исторіи ,основные законы могли пересматриваться не иначе, какъ по иниціативѣ государя. Порядокъ этотъ былъ заимствованъ русскими основными законами изъ баварской конституціи 1818 года. Смыслъ его заключается въ слѣдующемъ: русскіе основные законы, какъ и баварская конституція, принадлежали къ типу такъ-называемыхъ «октроированныхъ» конституцій, то есть конституцій, формально свободно дарованныхъ государству неограниченными монархами. Въ этихъ конституціяхъ какъ бы закрѣпляется тотъ раздѣлъ власти между монархомъ и народомъ, въ лицѣ его представителей, которымъ сопровождается переходъ отъ самодержавія къ конституціонализму. Вполнѣ понятно, при такихъ условіяхъ желаніе монарха монополизировать за короной право возбужденія вопроса о какихъ либо перемѣщеніяхъ грани, проведенной конституціей между монархомъ и парламентомъ. Въ Германской Имперіи пересмотръ конституціи совершается въ общемъ законодательномъ порядкѣ, то есть съ согласія рейхстага и союзнаго совѣта, но конституціонный законопроектъ

считается отклоненнымъ, если противъ него въ союзномъ совѣтѣ подается 14 голосовъ. Всѣ государства, входящія въ составъ Германской Имперіи, включая и автономную область Эльзасъ-Лотарингію, имѣютъ въ союзномъ совѣтѣ 61 голосъ. Такимъ образомъ, меньшинство союзнаго совѣта обладаетъ возможностью, если оно собираетъ 14 голосовъ, остановить всякій пересмотръ имперской конституціи. Пруссія имѣетъ въ союзномъ совѣтѣ 17 голосовъ, Баварія 6, Саксонія и Вюртембергъ по 4,—слѣдовательно, одна Пруссія или Баварія, Саксонія и Вюртембергъ, соединившись вмѣстѣ, могутъ остановить всякій пересмотръ конституціи. Точно также сдѣлаетъ его возможнымъ оппозиція 14 самыхъ мелкихъ государствъ Германіи, располагающихъ каждое въ союзномъ совѣтѣ по одному голосу. Чтобы понять смыслъ этого порядка, достаточно вспомнить что Германія представляетъ собою союзное государство, состоящее изъ цѣлаго ряда небольшихъ государствъ, съ преобладаніемъ среди нихъ Прусскаго королевства. Предусмотрѣнный имперской конституціей порядокъ учредительнаго законодательства имѣетъ своею цѣлью оградить преобладающее положеніе Пруссіи, а также самостоятельность прочихъ государствъ имперіи путемъ предоставленія имъ законнаго права сопротивленія всякому пересмотру конституціи. Сходныя цѣли преслѣдуютъ правила относительно пересмотра союзныхъ конституцій и въ другихъ союзныхъ государствахъ. Такъ, въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки каждый конституціонный законопроектъ подвергается голосованію по штатамъ. Онъ считается

принятымъ, если его одобрятъ три четверти общаго числа штатовъ, въ лицѣ своихъ законодательныхъ собраній или особо созванныхъ конвентовъ. Въ Швейцарскомъ союзѣ всякій конституціонный законопроектъ въ конечной инстанціи ставится на народное голосованіе. Голосованіе производится по кантонамъ, и законопроектъ считается принятымъ, если за него выскажется большинство голосующихъ гражданъ и большинство кантоновъ.

Порядокъ конституціоннаго законодательства, принятый въ Швейцарскомъ союзѣ, приводитъ къ третьей, наиболѣе интересной формѣ осуществленія учредительной власти. Форма эта характеризуется болѣе или менѣе непосредственнымъ привлеченіемъ къ участію въ конституціонномъ законодательствѣ населенія государства. Въ большинствѣ штатовъ Сѣверной Америки непосредственно народу принадлежитъ какъ право иниціативы пересмотра конституціи, такъ и право утвержденія всякаго конституціоннаго законопроекта. По предложенію законодательнаго собранія народное голосованіе рѣшаетъ, слѣдуетъ ли пересмотрѣть конституцію. Если народъ высказывается въ пользу пересмотра, то избирается особый конституціонный конвентъ, который вырабатываетъ конституціонный законопроектъ. Законопроектъ этотъ вновь передается на народное голосованіе. Конституція Швейцарскаго союза требуетъ, чтобы всѣ конституціи кантоновъ были приняты народомъ и могли быть пересмотрѣны по требованію абсолютнаго большинства гражданъ. Въ соотвѣтствіи съ этимъ, частный пересмотръ кантональныхъ конституцій обыкновенно произ-

водится кантональнымъ законодательнымъ собраніемъ, общій же пересмотръ конституцій совершается либо законодательнымъ собраніемъ кантона, либо, по желанію народа, особо избраннымъ учредительнымъ собраніемъ. Всякій конституціонный законопроектъ подвергается голосованію народа. Въ нѣсколько болѣе смягченной формѣ населеніе привлекается къ осуществленію учредительной власти въ Болгаріи и Сербіи. Въ нихъ для пересмотра конституціи созываются—въ Болгаріи великое народное собраніе, въ Сербіи—великая народная скупщина; каждое изъ этихъ собраній состоитъ изъ удвоеннаго числа членовъ по сравненію съ обыкновеннымъ народнымъ собраніемъ или обыкновенной народной скупщиной.

Еще дальше въ той же самой группѣ можно найти государства, въ которыхъ передъ пересмотромъ конституціи обязательно производятся общіе парламентскіе выборы. Напримѣръ, въ Румыніи и Бельгіи установлено, что послѣ того, какъ палаты согласятся о необходимости пересмотра конституціи, онѣ распускаются и назначаются общіе выборы, а вновь избранныя палаты производятъ самый пересмотръ при обязательной наличности въ каждой изъ палатъ двухъ третей ея членовъ и большинствомъ двухъ третей голосовъ. Въ Швеціи также всякій конституціонный законопроектъ долженъ быть проголосованъ въ двухъ сессіяхъ риксдага, причемъ въ промежуткѣ между этими сессіями должны быть произведены общіе выборы въ нижнюю палату. Во второй разъ обновленный на выборахъ риксдагъ можетъ только принять или отвергнуть безъ измѣненій законопроектъ,

принятый въ предыдущую сессію. Замѣчательно, что въ Италіи, въ которой не установлено статутомъ 1848 года особаго порядка учредительнаго законодательства, въ силу конституціоннаго обычая пересмотру конституціи по общему правилу предшествуетъ роспускъ и выборы. Наконецъ, даже въ Англіи, въ которой, какъ говорятъ, «нѣтъ конституціи», пользуется широкой популярностью такъ-называемая теорія мандата, или уполномочія. Эта теорія утверждаетъ, что парламентъ имѣетъ право принять законъ конституціоннаго содержанія только въ томъ случаѣ, если онъ обсуждался во время предвыборной кампаніи, и большинство депутатовъ получило отъ своихъ избирателей мандатъ на его проведеніе въ жизнь. Нетрудно видѣть, что всѣ эти правила стремятся достигнуть, при пересмотрѣ конституціи, приблизительно того же самаго, что достигается въ другихъ государствахъ этой группы путемъ народнаго голосованія или избранія особаго органа съ учредительными функціями. На общихъ выборахъ въ парламентъ, происходящихъ, такъ сказать, на платформѣ пересмотра конституціи, избиратели, очевидно, голосуютъ за тѣхъ или иныхъ кандидатовъ, въ зависимости отъ ихъ отношенія къ предположенному пересмотру. Фактически такіе общіе выборы превращаются въ предварительный референдумъ по вопросу объ изданіи конституціоннаго закона.

Всякая форма конституціоннаго законодательства, построенная на привлеченіи народа къ участію въ осуществленіи учредительной власти, опредѣляется одной изъ основныхъ истинъ современнаго государствовѣдѣнія. Современ-

ная наука о государствѣ съ несомнѣнностью установила, что конечной основой государственнаго властвованія является народное признаніе, и что только та организація власти можетъ быть прочной, которая соотвѣтствуетъ правосознанію населенія. Привлечь населеніе къ участію въ осуществленіи учредительной власти непосредственно путемъ голосованія, референдума, плебесцита или косвеннымъ образомъ, черезъ посредство собранія, облеченнаго учредительными полномочіями, именно и значитъ обезпечить изданіе конституціоннаго закона, по возможности, соотвѣтствующаго желаніямъ и убѣжденіямъ народа. Учредительное собраніе является одною изъ возможныхъ формъ такого осуществленія учредительной власти. Конституціонные конвенты отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки и учредительныя собранія, созываемыя въ кантонахъ Швейцаріи, не могутъ быть отнесены къ типу учредительныхъ собраній въ полномъ смыслѣ слова. Они не обладаютъ всей полнотой учредительной власти, которая принадлежитъ здѣсь народу, и пользуются только совѣщательнымъ голосомъ. Великое народное собраніе въ Болгаріи или великая народная скупщина въ Сербіи представляютъ собранія съ учредительными полномочіями, обязанныя дѣйствовать въ единеніи съ монархами,—слѣдовательно, имъ также не принадлежитъ полнота учредительной власти, которая осуществляется въ этомъ случаѣ совмѣстно учредительнымъ собраніемъ и короной. Объ учредительномъ собраніи, дѣйствительно полновластномъ, приходится вообще говорить тогда, когда рѣчь идетъ не о болѣе или менѣе

92586

обстоятельномъ пересмотрѣ конституціи государства, при условіи сохраненія существующей формы правленія, а тогда, когда послѣ государственныхъ кризисовъ или переворотовъ возникаетъ вопросъ о совершенной замѣнѣ одного государственнаго устройства другимъ или о такъ называемомъ «первоначальномъ» установленіи конституціи. Политическая исторія знаетъ, въ общемъ, три пути такого первоначальнаго осуществленія учредительной власти. Иногда конституцію издаетъ, подъ давленіемъ обстоятельствъ, но формально по своему свободному желанію, дотолѣ неограниченный государь. Это—«октроированныя» конституціи. Бываютъ затѣмъ конституціи договорнаго происхожденія. Онѣ встрѣчаются въ тѣхъ странахъ, гдѣ между народомъ, требующимъ перемѣны формы правленія, и историческою властью монарха заключается соглашеніе объ основахъ новаго порядка. Наконецъ, исторіи извѣстны случаи, когда въ результатѣ революціи или иного государственнаго переворота разрушается до основанія вся старая организація власти, и новую организацію, согласную съ желаніями народа, можетъ дать себѣ только самъ народъ.

Именно въ этомъ послѣднемъ случаѣ и ставится на очередь обыкновенно вопросъ о народномъ голосованіи, либо о созывѣ учредительнаго собранія, обладающаго на этотъ разъ всею полнотой неограниченной учредительной власти. Въ зависимости отъ обстоятельствъ, можетъ оказаться предпочтительнымъ тотъ или иной порядокъ. Въ 1905 году, когда Норвегія разорвала унію, связывавшую ее со Швеціей,

въ ней возникъ вопросъ о формѣ правленія. Рѣшеніе этого вопроса было предоставлено народу, и народное голосованіе дало подавляющее большинство въ пользу монархіи и избранія королемъ принца Карла Датскаго. Въ 1830—31 г.г. такъже обстояло дѣло въ Бельгіи, только что отложившейся отъ Голландіи. Но здѣсь вопросъ о формѣ правленія былъ рѣшенъ учредительнымъ собраніемъ—національнымъ конгрессомъ. Конгрессъ высказался въ пользу монархіи и 7-го февраля 1831 года декретировалъ до нынѣ дѣйствующую конституцію бельгійскаго королевства. Въ 1848 году во Франціи республика была провозглашена въ Парижѣ во время февральской революціи. Но только Національное Собраніе, созванное два мѣсяца спустя, окончательно закрѣпило своимъ голосованіемъ республиканскій строй и издало конституцію второй республики. Республиканскіе конституціонные законы 1875 года были также изданы Національнымъ Собраніемъ, какъ носителемъ полноты учредительной власти. Фактически республика была установлена еще 4 сентября 1871 года, но законное существованіе третьей французской республики началось именно со времени изданія полновластнымъ народнымъ представительствомъ конституціонныхъ законовъ 1875 года.

III.

Учредительное собраніе въ Россіи.

Вопросъ о созывѣ учредительнаго собранія въ Россіи не въ первый разъ былъ поднятъ во время февральской

революціи. Въ 1905 году многія политическія партіи также требовали созыва учредительнаго собранія, облеченнаго полнотою власти. Само собою разумѣется, требованіе это могло бы быть осуществлено только въ томъ случаѣ, если бы историческая власть русскихъ монарховъ была совершенно сметена народнымъ движеніемъ. Но этого не произошло. Монархія отстояла значительную часть своихъ позицій, и дальнѣйшее развитіе пошло по пути компромисса между самодержавіемъ и народомъ Въ соотвѣтствіи съ этимъ, политическія партіи, удержавшія и въ дальнѣйшемъ лозунгъ «учредительное собраніе», стали вкладывать въ него нѣсколько иное содержаніе: вмѣсто того, чтобы говорить объ учредительномъ собраніи, облеченномъ полнотою власти, онѣ говорили теперь о народномъ представительствѣ съ учредительными полномочіями, созванномъ для участія въ составленіи основныхъ законовъ. Если бы это требованіе было отуществлено, источникомъ конституціи Россійской монархіи явилось бы соглашеніе между народнымъ представительствомъ и монархомъ. Но историческая дѣйствительность оказалась ниже даже этихъ умѣренныхъ лозунговъ. Представительныя палаты были вовсе устранены отъ участія въ осуществленіи учредительной власти, и за четыре дня до открытія занятій Гос. Думы властью государя были октроированы новые основные законы.

Въ настоящее время февральская революція вернула Россію къ идеѣ учредительнаго собранія въ его самомъ чистомъ видѣ. Старая организація власти разрушена революціей до основанія; она рухнула благодаря тому,

что лишилась послѣдней основы всякаго государственнаго строя,—общественнаго признанія. Именно пониманіе того, что только государственный строй, одобренный всенароднымъ согласіемъ, можетъ быть дѣйствительно проченъ, привело руководителей революціи къ убѣжденію, что необходимо отсрочить вопросъ о формѣ государственнаго устройства Россіи и предоставить его рѣшенію полно властнаго народнаго органа. Отдѣльныя руководящія революціонныя организаціи, вѣроятно, могли бы сами попытаться принять въ этой области какія либо окончательныя рѣшенія. Если онѣ этого не сдѣлали, то не только потому, что въ ихъ средѣ не было полнаго единодушія относительно главнѣйшихъ вопросовъ государственнаго строительства, но еще и потому, что онѣ сознавали невозможность и безнадежность навязыванія Россіи своихъ личныхъ политическихъ убѣжденій и симпатій. Такимъ образомъ, между руководящими революціонными организаціями состоялось въ этой области формальное соглашеніе, одобренное затѣмъ стихійнымъ движеніемъ народнаго мнѣнія. Исполнительный Комитетъ Гос. Думы договорился съ петроградскимъ совѣтомъ рабочихъ и солдатскихъ депутатовъ о томъ, чтобы не провозглашать никакого опредѣленнаго государственнаго режима до рѣшенія учредительнаго собранія, и результатомъ этого договора явился пунктъ 4-ый программы Временнаго Правительства, предусматривающій «немедленную подготовку къ созыву на началахъ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго голосованія Учредительнаго Собранія, которое установитъ форму правленія и основные законы Россіи».

Единственный возможный претендентъ на освободившійся послѣ отреченія Николая II императорскій престолъ, великій князь Михаилъ Александровичъ, также формально призналъ полноту власти учредительнаго собранія, отказавшись отъ воспріятія власти впредь до выраженія учредительнымъ собраніемъ воли народа относительно образа правленія. Словомъ, между всѣми гражданами Россійскаго Государства установилось своего рода «гражданское перемиріе» по конституціоннымъ вопросамъ. Политическій режимъ, въ условіяхъ котораго мы живемъ и имѣющій въ своей основѣ идею народовластія, сознательно и намѣренно сдѣланъ «анонимнымъ». Вся организація нашей правительственной власти является въ полномъ смыслѣ этого слова временной. Ея единственное призваніе заключается въ томъ, чтобы вѣдать государственныя дѣла до того момента, когда изъ рукъ полновластнаго учредительнаго собранія Россія получитъ законное, постоянное правительство. Вывести насъ изъ этого переходнаго состоянія можетъ только учредительное собраніе, какъ законный выразитель народной воли.

Только такое пониманіе государственно-правовыхъ послѣдствій революціи можетъ быть признано дѣйствительно отвѣчающимъ идеѣ народовластія и, слѣдовательно, демократичнымъ. Наоборотъ, анти-демократичной и, слѣдовательно, контръ-революціонной является по существу всякая попытка такъ или иначе подрывать авторитетъ будущихъ рѣшеній учредительнаго собранія и заранѣе готовить имъ противодѣйствіе или, путемъ какихъ либо диктаторскихъ мѣропріятій, узурпировать его державныя права. Изъ этого

основного, демократическаго пониманія природы задачъ будущаго учредительнаго собранія необходимо дѣлать всѣ логическіе выводы. До учредительнаго собранія допустима только такая дѣятельность власти, которая направлена на устраненіе пережитковъ безправія и беззаконія стараго строя и на обезпеченіе всѣмъ гражданамъ Россійскаго Государства свободнаго выраженія ихъ воли относительно формы правленія и конституціи Россіи. Наоборотъ, совершенно недопустимо, съ чьей бы то ни было стороны, самочинное созданіе въ области компетенціи учредительнаго собранія какихъ либо «ссвершившихся фактовъ». Поэтому, напримѣръ, вполнѣ законными и согласными съ духомъ революціи и демократіи являются мѣропріятія правительства по раскрѣпощенію отдѣльныхъ категорій россійскихъ гражданъ или цѣлыхъ національностей и областей, терпѣвшихъ угнетеніе отъ стараго порядка, а также провозглашеніе и гарантія, наряду съ гражданскимъ равенствомъ, и началъ гражданской свободы. Въ частности, правильно, что въ области финляндскаго вопроса Временное Правительство ограничилось устраненіемъ допущенныхъ старымъ порядкомъ беззаконій и возстановленіемъ въ полномъ объемѣ конституціи Великаго Княжества. Урегулировать на новыхъ началахъ взаимотоношенія между демократической Россіей и освобожденною ею Финляндіей можетъ только полновластное учредительное собраніе. Временное Правительство, при единодушной поддержкѣ всего народа, высказалось въ пользу независимости объединенной Польши. Но только полновластное учредительное собраніе

будетъ правомочно уступить независимой Польшѣ часть русской государственной территоріи въ составѣ 10 губерній бывшаго Царства Польскаго. На стражѣ государственнаго достянія Россіи, созданнаго вѣками исторіи населяющихъ ее національностей, стоитъ отнынѣ самъ народъ. Всякимъ попыткамъ разложенія государства, всякимъ мѣстнымъ сепаратизмамъ и захватамъ должна быть противопоставляема идея полновластія учредительнаго собранія. Необходимо, чтобы каждый гражданинъ Россійскаго государства отдалъ себѣ ясный отчетъ въ томъ, что всякая иная точка зрѣнія является анти-демократичной и контръ-революціонной.

Основываясь на этой единственно демократической идеѣ полновластія учредительнаго собранія, не трудно получить главныя, руководящія указанія и на счетъ характера и порядка дѣятельности будущаго учредительнаго собранія въ Россіи. Полновластное учредительное собраніе, принципіально говоря, можетъ принять къ своему разсмотрѣнію какое угодно дѣло и рѣшить его въ какомъ угодно смыслѣ. Никто не въ правѣ ставить какія либо границы суверенной волѣ его большинства. Именно поэтому сама жизнь на нашихъ глазахъ все болѣе и болѣе удлиняетъ списокъ вопросовъ, рекомендуемыхъ вниманію будущаго учредительнаго собранія. Несомнѣнно, что и въ предвыборной кампаніи центральную роль будутъ играть эти двѣ темы: *что* и *какъ* должно рѣшить учредительное собраніе. Съ принципіальной точки зрѣнія, надлежитъ сказать по этому поводу слѣдующее. Можно представить себѣ, что учредительное

собраніе сочтетъ правильнымъ взяться за земельную реформу и провести ее цѣликомъ. Можно допустить, что оно только намѣтитъ основныя черты этой реформы и предоставитъ установленіе ея подробностей будущимъ органамъ обыкновеннаго законодательства. Можно даже,—хотя при настоящихъ условіяхъ и трудно,—допустить, что оно вовсе земельной реформой заниматься не будетъ. То же самое примѣнимо и къ мѣропріятіямъ по рабочему вопросу; можетъ быть, учредительное собраніе сочтетъ за благо декретировать, напримѣръ, восьмичасовой рабочій день, а, можетъ быть, оно поручитъ вопросы соціальной политики всецѣло заботамъ будущихъ законодательныхъ палатъ. Но не возможно мыслить себѣ учредительное собраніе, которое уклонилось бы отъ своего главнаго призванія и не установило бы конституціи и формы правленія Россіи. Не только логически, но и политически, созданіе сильной общественнымъ признаніемъ организаціи власти является необходимымъ предположеніемъ всей дальнѣйшей работы надъ устроеніемъ свободнаго Россійскаго Государства. Только сильная и общественно-признанная власть будетъ въ состояніи осуществить тѣ огромныя политическія и соціальныя задачи, которыя стоятъ передъ Россіей.

Учредительное собраніе, въ лицѣ своего большинства, само будетъ судьей своей компетенціи и хозяиномъ своего времени. Но, разсуждая практически и судя по историческимъ примѣрамъ, нельзя не предвидѣть приблизительно слѣдующей схемы его работы. Какъ меркнутъ звѣзды при восходѣ солнца, такъ при открытіи учредительнаго собра-

нія, должны будутъ склониться передъ его властью всѣ созданныя революціей организаціи. Временное Правительство, которое къ тому моменту будетъ управлять Россіей, сложитъ свои полномочія въ руки народныхъ представителей. Учредительное собраніе силою вещей вынуждено будетъ прежде всего позаботиться объ организаціи правительственной власти на время его засѣданій. Можетъ быть, оно продолжитъ полномочія того правительства, которое оно найдетъ въ должности, можетъ быть, оно предпочтетъ создать какую-нибудь новую правительственную организацію. Послѣ этого,—если только обстоятельства не потребуютъ отъ него немедленныхъ мѣропріятій, связанныхъ съ окончаніемъ войны,—оно неизбѣжно должно будетъ перейти къ выполненію своей основной «учредительной» миссіи. Оно должно будетъ установить форму правленія и издать конституцію Россійскаго Государства. Было бы преждевременно составлять законченный перечень вопросовъ государственнаго порядка, которые будутъ подлежать включенію въ основные законы Россіи. Но указать главные изъ нихъ можно и сейчасъ. Наряду съ провозглашеніемъ той или иной формы государственнаго устройства и обезпеченіемъ началъ гражданскаго равенства и гражданской свободы, въ конституціи Россіи должны быть выражены основныя начала организаціи и взаимоотношенія высшихъ органовъ законодательства и правительства, опредѣлены отношенія между государствомъ и церковью и такъ или иначе установлены границы самостоятельности отдѣльныхъ частей Россійскаго Государства, какъ цѣлаго.

IV.

Подготовка къ учредительному собранію.

Къ учредительному собранію, которое должно будетъ окончательно оформить и закрѣпить политическія завоеванія революціи, гражданамъ Россіи необходимо заблаговременно и тщательно подготовиться. Подготовка эта должна идти въ двухъ направленіяхъ. Прежде всего, нужно подготовить организацію самого учредительнаго собранія. Затѣмъ къ нему должны подготовиться и отдѣльные граждане, и объединяющія ихъ политическія партіи.

Подготовка организаціи учредительнаго собранія естественно выпадаетъ на долю Временнаго Правительства. Она должна выразиться въ разработкѣ избирательнаго закона и въ составленіи немногочисленныхъ дѣлопроизводственныхъ правилъ относительно порядка открытія учредительнаго собранія и приступа его къ занятіямъ, пока оно само не установитъ путемъ изданія спеціальнаго наказа своего внутренняго распорядка. Изъ этихъ двухъ задачъ особую важность несомнѣнно имѣетъ первая. Разъ учредительно собраніе созывается для выраженія всенародной воли, то очевидно въ немъ должно найти свое справедливое представительство все населеніе Россіи. Согласно принятому на себя Временнымъ Правительствомъ обязательству, учредительное собраніе будетъ избрано у насъ на основѣ такъ-называемой четырехчленной формулы избирательнаго права. Дѣйствительно, только такая широкая выборная основа

можетъ сообщить рѣшеніямъ учредительнаго собранія совершенно незыблемый и недосягаемый ни для чьихъ происковъ авторитетъ.

Наиболѣе знаменитое изъ учредительныхъ собраній Европы, національное собраніе Великой Французской Революціи, составилось изъ такъ-называемыхъ генеральныхъ штатовъ, созванныхъ королемъ Людовикомъ XVI въ 1789 году. Изъ трехъ его сословныхъ частей—дворянства, духовенства и третьяго сословія—только третье сословіе было организовано на началахъ болѣе или менѣе широкаго представительства. Другое знаменитое учредительное собраніе—бельгійской національный конгрессъ—было избрано на началахъ цензоваго избирательнаго права. Въ выборахъ участвовали достигшіе 25-лѣтняго возраста бельгійскіе граждане, принадлежавшіе къ одной изъ либеральныхъ профессій или уплачивавшіе ежегодно опредѣленную сумму налоговъ. Для правосознанія эпохи конца XVIII или первой трети XIX вѣка представительство такого типа могло казаться достаточнымъ. Но со времени революціи 1848 года во всѣхъ европейскихъ государствъ произошла стремительная эволюція избирательнаго права въ сторону начала всеобщности и равенства, и четырехчленная формула является нынѣ прочнымъ достояніемъ европейскаго политическаго міросозерцанія. Насколько можно судить, будущая избирательная система для выборовъ въ учредительное собраніе рисуется у насъ, какъ всеобщее и равное избирательное право для лицъ обоего пола и со сравнительно очень низкимъ возрастнымъ цензомъ. Весьма важнымъ

представляется, чтобы при составленіи избирательнаго закона были приняты во вниманіе справедливыя пожеланія отдѣльныхъ политическихъ и національныхъ группъ, и поэтому слѣдуетъ привѣтствовать рѣшеніе Временнаго Правительства привлечь къ участію въ работахъ организуемой имъ комиссіи представителей всѣхъ, безъ исключенія, существующихъ общественныхъ организацій и политическихъ партій. Одной изъ труднѣйшихъ задачъ этой комиссіи будетъ нахожденіе правильнаго соотношенія между численностью населенія страны и числомъ депутатовъ учредительнаго собранія. Здѣсь необходимо во чтобы то-ни стало найти рѣшеніе, которое удовлетворяло бы двумъ требованіямъ: съ одной стороны, нужно, чтобы одинъ депутатъ приходился не на чрезмѣрно крупное число избирателей, съ другой стороны, чтобы учредительное собраніе не оказалось слишкомъ многочисленнымъ, громоздкимъ и, вслѣдствіе этого неработоспособнымъ.

Что же касается подготовки самихъ гражданъ къ учредительному собранію, то она должна заключаться въ политической агитаціи и организаціи. Если всѣмъ намъ предстоитъ въ будущемъ подчиниться рѣшеніямъ учредительнаго собранія, какъ бы далеко они ни разошлись съ нашими личными убѣжденіями, то естественно, что каждый изъ насъ можетъ и долженъ добиваться, чтобы ему была предоставлена полная возможность высказать свои взгляды на задачи учредительнаго собранія и оказать свою долю вліянія на выработку того общественнаго настроенія, которымъ опредѣлится голосованіе избирателей. Единственное для этого

средство—это полная и безусловная свобода печатной и устной пропаганды всѣхъ политическихъ ученій и всѣхъ политическихъ программъ. Необходимо, чтобы въ срокъ, оставшійся еще до открытія учредительнаго собранія, рѣшительно всѣ мнѣнія были выслушаны и всѣ предложенія относительно характера дѣятельности учредительнаго собранія были всесторонне обсуждены. Но само собою разумѣется, эта подготовительная работа не можетъ быть выполнена разрозненными, несогласованными усиліями отдѣльныхъ личностей. Во всякомъ современномъ государствѣ вся политическая жизнь проходитъ подъ знакомъ партійности, и руководство всей политической борьбой принадлежитъ партіямъ. Это одинъ изъ тѣхъ фактовъ политической дѣйствительности, съ которымъ долженъ считаться каждый сознательный гражданинъ. Каждый сознательный гражданинъ, если онъ хочетъ оказать свою долю вліянія на ходъ государственныхъ дѣлъ, долженъ объединяться съ людьми, близкими ему по политическимъ убѣжденіямъ, и подготовлять организованныя и планомѣрныя политическія выступленія. Ростъ политическихъ организацій, свидѣтельствующій о распространеніи въ населеніи политической сознательности и облегчающій учетъ и контроль общественныхъ силъ, представляется, со всѣхъ точекъ зрѣнія, желательнымъ и несбходимымъ. Конечно, онъ можетъ идти успѣшно лишь въ томъ случаѣ, если въ населеніи будетъ обращаться извѣстное количество здравыхъ понятій объ основныхъ вопросахъ государственнаго строительства, распространяемыхъ не только путемъ

партійной агитаціи, но и путемъ самой широкой популяризаціи хотя бы наиболѣе элементарныхъ общественно-политическихъ знаній.

Въ области соціальной борьбы февральская революція съ самыхъ первыхъ дней выдвинула эти два лозунга—агитація и организація,—видя въ организованности сознательныхъ гражданъ залогъ прочности революціонныхъ пріобрѣтеній. То же самое примѣнимо и къ области политической. Только политическая агитація и политическая организація будутъ въ состояніи поднять государственное сознаніе Россіи до того высокаго уровня, котораго требуютъ стоящія передъ ней задачи, и обезпечить плодотворность историческихъ трудовъ будущаго нашего учредительнаго собранія.

Склады изданій ПАРТІИ НАРОДНОЙ СВОБОДЫ:

1) Складъ и книгоиздательство **«Право»** Литейный, 28. Тел. 41-61; 661-27.

2) Книжный складъ **«Провинція»** Стремянная ул., 6. Тел. 86-20; 1-39-97.

Вышли и поступили въ продажу брошюры:

Ф. Ф. Коношинъ. Республика. Ц. 20 к.
Василій Андреевичъ Карауловъ. Ц. 5 к.
Первая Государственная Дума. Ц. 5 к.
М. М. Винаверъ. Исторія Выборгскаго воззванія. Ц. 45 к.
Его-же. Тактика партіи. Ц. 15 к.
К. Н. Соколовъ. Учредительное Собраніе. Ц. 20 к.
А. Н. Манаровъ. Пропорціональные выборы. Ц. 25 к.
А. М. Петрункевичъ. О великой французской революціи и ея руководящихъ идеяхъ. Ц. 30 к.

Готовятся къ печати:

Г. В. Вернадскій. П. Н. Милюковъ.
Что думала II Дума о землѣ.
Н. И. Карѣевъ. Революція 1848 г.
А. А. Корниловъ. Исторія Партіи Народной Свободы.
Н. О. Лосскій. Чего хочетъ Партія Народной Свободы.
Б. Э. Нольде. Финляндія.
М. М. Карповичъ. Біографіи министровъ.
А. В. Тырнова. Константинополь.
П. В. Герасимовъ. Современный переворотъ.
А. М. Герасимовъ. Почему Германія начала войну?

Справочный отдѣлъ по распространенію брошюръ и листовокъ. Петроградъ, Французская набережная д. 8, кв. 5. Тел. 52-05.